

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

PÉTERVÁRI MÁTÉ

A járások kialakítása Magyarországon az 1870: XLII. tc. alapján

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

Témavezető: Dr. Varga Norbert, PhD

Szeged

2018.

Tartalomjegyzék

1.	A témaválasztás indoklása	1
2.	A járási szint történetének feldolgozottsága.....	1
3.	Az értekezés témájának megjelölése	3
4.	Az értekezés felépítése	5
5.	Az értekezés módszertana	7
6.	A levéltári vizsgálat tárgya.....	8
7.	Az értekezés eredményei	10
8.	A témakörrel összefüggő publikációk jegyzéke	17

1. A témaválasztás indoklása

Az alsó középszintű közigazgatás intézménytörténete végigkíséri a magyar alkotmánytörténeti fejlődést, mivel a nemesi vármegye létrejöttével már a 13. században feltűntek a szolgabírák. A tisztség a társadalmi igényekhez igazodva egészen a 20. század közepéig fennmaradt. Az illetékességi területüket a 15. századtól meghatározó járások pedig 1984. január 1-jéig alkották a magyar közigazgatás megyék alatti szintjét. 1972-ben a politikai döntéshozatal előbb a járási tanácsok megszüntetésével, az önkormányzatiságot vonta el ettől a területi szinttől, majd 1983-ban az államigazgatási hatáskörök elvételével a járások közigazgatási szerepét is megszüntette, így Magyarország alsó középszintű területi beosztás nélkül maradt.

Ezt követően az uniós csatlakozás nyomán a kormányzati szándék arra törekedett, hogy a kistérségi szintet a magyar államszervezet megyék alatti szintjévé tegye, ami csak részeredményeket hozott. A jogalkotó végül az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően a történeti hagyományokra támaszkodva 2013. január 1-jével ismételten a járásokat tette a magyar közigazgatási rendszer részévé, amelyről a 2012:XCIII. törvény és a 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet intézkedett. A kormányzat ezáltal az államigazgatási feladatok jelentős részét az önkormányzatoktól a járásokhoz telepítette, amely különleges aktualitását adja a járások történeti kutatásának.¹ Az értekezés célja így egy jelenkori jogtörténeti téma feldolgozása, amely alatt olyan hatályos jogintézmény történeti gyökereinek feltárását érti Stipta István, amelynek több évszázadra visszanyúló előzményei vannak.²

2. A járási szint történetének feldolgozottsága

Az alsó középszintű közigazgatási egység nem tartozik a történészek vagy az alkotmánytörténettel foglalkozó kutatók népszerű témái közé. Az államszervezeti szinttel részben vagy egészben foglalkozó tanulmányok és könyvfejezetek mellett mindössze négy járással foglalkozó szakirodalmi mű jelent meg Magyarországon. Az első már igen korán napvilágot látott, 1842-ben Zsoldos Ignác kétkötetes munkával jelentkezett, amelyben a szolgabírói hivatallal kapcsolatos kérdéseket tárgyalta.³ Zsoldos az első olyan gyakorlati közigazgatási joggal foglalkozó jogtudós volt, aki a Magyar Tudományos Akadémia tagjai

¹ BARTA Attila: A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és közigazgatás*. I. évf. 2. sz. 2012. 28.

² STIPTA István: A jelenkori jogtörténet-tudomány (értelmezési kísérlet). *Jogtörténeti szemle*. XVIII. évf. 3. sz. 2016. 39.

³ ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész*. Református Főiskola, Pápa, 1842.; ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész*. Református Főiskola, Pápa, 1842.

közé emelkedett. Monográfiája - rövid történeti bevezetőt követően - a szolgabírák hatáskörével foglalkozott. Az első kötet a korabeli igazságszolgáltatási feladatokat vázolta, míg a második a közigazgatási feladatköröket részletezte. Zsoldos a szolgabíróként eltöltött évei alatt szerzett tapasztalatait összegezte a kötetekben, így elsősorban kézikönyvként alkalmazható munkával segítette a korabeli közigazgatási tisztviselőket.

Kassay Adolf 1865-ben szintén a szolgabírák és az esküdtek munkájához támpontot nyújtó könyvet jelentetett meg,⁴ amely a Zsoldosnál található történeti bevezetőt is elhagyva kizárólag a hatásköri kérdéseket tárgyalta. A szolgabírákkal tudományos igénnyel foglalkozó monográfia 2008-ban jelent meg Béli Gábor tollából, aki e tisztség 13. századi feltűnését és működését vizsgálta.⁵ Takács Imre pedig 1963-ban kiadott munkájában a szocialista államszervezet önkormányzati szerveit, a járási tanácsokat mutatta be.⁶

A középkori vármegyék kapcsán igen élénk kutatásokat folytatnak a történészek, amelynek köszönhetően a szolgabírákkal és az esküdtekkel számos tanulmány foglalkozott. A járásokkal kapcsolatos kérdések részletes vizsgálata a többi korszakban és a dualizmus időszakában viszont hiányzik. Kizárólag a szolgabírákat középpontba állító munka Bató Szilvia írása, amelyben az 1848 előtti járást vezető tisztviselők igazságszolgáltatási hatáskörét elemezte.⁷ Pap József pedig a dualizmus kori szolgabírói tisztséggel szociológiai szempontból foglalkozott.⁸ A területrendezési koncepciókat Magyarország történetében vizsgáló Hencz Aurél a járások 1870:XLII. tc. alapján történő újjászervezését szintén nem elemezte. Monográfiájában ugyan utalt a járási szervezet átalakulására, de arról bővebben nem értekezett.⁹

A legátfogóbb járástörténeti összeállítást a Hétfa Elemző Központ készítette 2011-ben a Nemzeti Közigazgatási Intézet megbízásából. A történelmi áttekintést Dominkovits Péter és Horváth Gergely Krisztián készítette el.¹⁰ Ez a munka a célhoz kötöttségének megfelelően a

⁴ KASSAY Adolf: *A szolgabírák és megyei esküdtek hatásköre és teendői*. Pest, Stolp Károly, 1865.

⁵ BÉLI Gábor: *A nemesek négy bírója: a szolgabírók működésének első korszaka, 1268-1351*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus - PTE ÁJK, 2008.

⁶ TAKÁCS Imre: *A járási tanácsok feladatai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963.

⁷ BATÓ Szilvia: „A járásbeli tisztség által megítélt bűnügyek”. A szolgabírói szék büntető jellegű bíraskodása a Békési járásban (1843-1847). In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2010. 19–47.

⁸ PAP József: Rokonok. Családi kapcsolati hálózatok a dualizmus kori Heves vármegye főszolgabírói karában. In: Pap József - Tóth Árpád (szerk.): *Vidéki élet és vidéki társadalom Magyarországon*. Budapest, Hajnal István Kör - Társadalomtörténeti Egyesület, 2016. 468–485.; PAP József: Szolgabírók és főszolgabírók a dualizmus kori Heves vármegyében. *Agria. Annales Musei Agriensis*. L. évf. 2017. 463–473.

⁹ HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1973. 108.

¹⁰ DOMINKOVITS Péter - HORVÁTH Gergely Krisztián: A szolgabíráktól a járási hivatalokig - a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In: Csizsák András - Oláh Miklós (szerk.): *"Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól..."*. Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi

legfontosabb szekunder forrásokra támaszkodva készült el. A neoabszolutizmusra és a dualizmusra vonatkozó részei pedig a források hiányából is fakadóan alapvetően hézagosak. Emellett Marjanucz László készített áttekintő tanulmányt a járások történetéről a legfontosabb szekunder irodalomra támaszkodva, amelyben a szolgabírói hivatal polgári kori átalakítása kapcsán csupán a törvény rendelkezéseire hagyatkozott.¹¹

A szakirodalmi áttekintés alapján kijelenthető, hogy a járások történetét részletesen feldolgozó tudományos munkák hiányoznak a középkori feldolgozásokon kívül. A vármegyék működését vizsgáló tanulmányokból vonhatók le következtetések a szolgabírákra vonatkozóan, azonban ezek nem helyeznek kiemelt hangsúlyt a közigazgatás alsó középszintjére.

3. Az értekezés témájának megjelölése

A téma kisebb fokú feldolgozottsága okán választottam a szolgabírói hivatal történetének valamely kiemelkedő fontosságú időszakát. A munka gerincét így a rendi kori járási szervezet polgári átszervezését megvalósító 1870:XLII. tc. vonatkozó rendelkezéseinek és végrehajtásának elemzése képezi, mivel az értekezés fókuszába egy szűkebb időintervallum alapos feldolgozását kívántam helyezni. E jogszabály végezte el az alsó középszintű közigazgatás modernizálását, így vizsgálata okszerű. A kapott információk jól kiegészítik a köztörvényhatósági törvény kapcsán született számos kutatási eredményt, amelyek az 1870:XLII. tc. megalkotását,¹² a vármegyei törvényhatóságok¹³ és a törvényhatósági jogú városok működését elemezték.¹⁴

hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. Budapest, Hétfa Elemző Központ, 2011. 16-74. (http://hetfa.hu/wp-content/uploads/I_modul.pdf, letöltés ideje: 2018. szeptember 29.)

¹¹ MARJANUCZ László: A járás a magyar történelemben. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szeged, SZTE-ÁJTK, 2013. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica). 441-450.

¹² STIPTA István: Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában. *Állam és igazgatás.* XXXV. évf. 10. sz. 1985. 910-917.; STIPTA István: Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára.* Szeged, JATE, 1992. 481-494.; MEZEY Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In: Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848-1998.* Budapest, ELTE BTK Új- és Jelenkori Magyar Történeti Tanszék, 2004. 18-23.; VARGA Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely.* IV. évf. 4. sz. 2007. Online: <http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_letrejotte/>; VARGA Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In: Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve.* XXXI. k. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2009. 227-250.

¹³ STIPTA István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In: Máthé Gábor - Zlinszky János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv.* Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, 1995. 299-312.; STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására.* Budapest, Osiris Kiadó, 1995. 125-176.; ZSUPPÁN F. Tibor: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben. *Századok.* CXIV. évf. 2. sz. 1980. 260-280.; STIPTA István:

A járási szervezetet a vármegyékhez hasonlóan a polgári kor követelményeinek megfelelően kellett átszervezni a kiegyezést követően, mivel az 1869:IV. tc.-ben megtörtént az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása, valamint a kiegyezés közjogi konstrukciójának megfelelően kellett átalakítani a végrehajtási szervezetet. Erre vonatkozóan azonban csak két szakaszában (61.§; 91.§) található rendelkezés a köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc.-nek. Ezek azonban a szolgabírói hivatalokról részletes szabályozást nem nyújtanak. A törvény e két szakasza kapcsán felmerül, hogy mi volt a háttere a szabályozásnak. A kérdés megválaszolásához elsőként a törvény indoklását és az országgyűlési vitáját vizsgáltam. Az indoklás nem érintette a járási szervezet szabályozását,¹⁵ ahogyan a hosszú parlamenti vitában sem foglalkoztak a képviselők a járásokkal kapcsolatos kérdésekkel. A belügyminiszter, Rajner Pál a vita első napján csupán a szolgabírák választási módjára adott magyarázatot,¹⁶ ezt követően a járások kérdéséhez nem szóltak hozzá a képviselők.¹⁷ Ezt indokolhatta volna az, hogy a jogszabály csupán a fennálló állapotokat konzerválta. A rendi korszakból ismert járási szervezettel azonban nem vágtak tökéletesen egybe a köztörvényhatósági törvény szolgabírói hivatalai.

A disszertációban fontosnak tartom a járási szervezetet kizárólag az 1870:XLII. tc. tükrében vizsgálni, mivel több szakirodalmi munka azonosnak tekinti azt az 1886:XXI. tc. által létrejött struktúrával.¹⁸ A két törvényhatósági törvény a járások tekintetében azonban több elemében is eltérő volt.

Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886). In: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998. 77-93.;

¹⁴ RUSZOLY József: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944*. Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2004. 11-17.; ANTAL Tamás: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848-1872)*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011. 154-215.; KAJTÁR István: *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 68-77.; VARGA Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega*. VI. évf. 2. sz. 2002. 59-63.; VARGA Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In: Mezey Barna - Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006. 606-623.; VARGA Norbert: A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872). *Debreceni Szemle*. XV. évf. 4. sz. 2007. 466-475.; VARGA Norbert: A virilizmus bevezetése és a cégek virilis jogának megítélése Szegeden. *Jogtörténeti Szemle*. XIII. évf. 1. sz. 2011. 43-47.; VARGA Norbert: A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden. In: Balogh Elemér - Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE-ÁJTK, 2013. 715-726.

¹⁵ Az 1869-dik évi április hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. V. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1870. 188-200. – 485. Indokolása a köztörvényhatóságok, és a községek rendezéséről szóló törvényjavaslatokhoz.

¹⁶ NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. IX. k. Pest, Légrády Testvérek, 1870. 46.

¹⁷ NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. X. k. Pest, Légrády Testvérek, 1870. 282.

¹⁸ CSIZMADIA Andor: A kapitalista állam és a jog 1848-tól 1918-ig. In: Csimadia Andor - Kovács Kálmán - Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1972. 434-435.; MÁTHÉ Gábor: Az államszervezet felépítésének történeti modellje a magyar polgári államszervezet. In: Csimadia Andor - Máthé

A disszertációmnak alapvetően nem célja az alsó középszintű közigazgatás kapcsán az európai kitekintés, mivel sem az országgyűlési vitában, sem a vármegyék tervezeteiben nem találtam utalást arra, hogy a magyar szabályozást valamely külföldi minta befolyásolta volna. A neoabszolutizmus korszaka viszont befolyást gyakorolt a magyar közigazgatási szervezetre, így annak bemutatása alkalmával utalok az osztrák államszervezet megoldásaira.

Az egyes kérdések bemutatása során arra keresem a választ, hogy valóban csupán a rendi hagyományokra építkezve szabályozták-e a járási szervezetet, így csupán a fennálló-e állapotokat konzerválták-e. Emellett vizsgálom, hogy mi volt a jogalkotás célja az alsó középszintű közigazgatásra vonatkozó rendelkezések kapcsán. Csupán a centralizáció erősítésére törekedett-e a jogalkotó, vagy más rendeltetése is volt az új szabályozásnak? Kérdésként merül fel, hogy az 1870:XLII. tc. hatályba lépését követően a központi kormányzat korlátozta-e már a vármegyék önkormányzati jogosultságait.

4. Az értekezés felépítése

Az értekezés első felében nem mellőzhetem a jogintézmény előzményeinek ismertetését, mivel, ahogy az a szakirodalmi összefoglalóból kiderült, nem jelent még meg olyan munka, amely feldolgozta volna a szolgabírói tisztség fejlődését. Emellett a történeti áttekintés célja nem csupán az értekezés központi témájának, a járási szervezet elemzésének előkészítése. A jogalkotó ugyanis a köztörvényhatósági törvényt deklarálta a rendi hagyományokra építve alkotta meg, így a járások és a szolgabírák vizsgálatához szükséges az egyes jellemzők (szolgabírák választása, a hivatal felépítése, járások elnevezése stb.) történeti hátterére is rávilágítani. A dolgozat 2. és 3. fejezetében így szekunder történeti és alkotmánytörténeti szakirodalomból kívánok egységes képet kialakítani az 1848 előtti korszak alsó középszintű közigazgatásáról. A 2. és 3. fejezetet elkülönítem egymástól, mert a mohácsi csata a vármegye és a szolgabírói tisztség fejlődéstörténetében is fontos határvonalat képez. A 3. fejezetben már nem csak történeti munkákra tudtam alapozni a 19. század első felében megélénkülő jogtudománynak köszönhetően megjelent közjogról és közigazgatási jogról szóló szakirodalmi munkák miatt. A neoabszolutizmus korszakát tárgyaló 4. fejezetben az osztrák és a magyar szakirodalmi és történeti munkák mellett primer, levéltári forrásokat is elemzek. A neoabszolutizmus korszakában megtörtént a magyar közigazgatás modernizálása

Gábor - Nagy Endre: Magyar közigazgatástörténet. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1990. Kézirat. 75.; FÖGLEIN Gizella - HORVÁTH Attila - MEZEY Barna: A közigazgatás szervei. In: Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 354-355.; FÖGLEIN Gizella - HORVÁTH Attila - MEZEY Barna - STIPTA István: A közigazgatás szervei. In: Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 416.; TAKÁCS Imre: *A járási tanácsok feladatai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963. 28-30.

a birodalmi adminisztráció egységesítésének köszönhetően, az Októberi Diploma és az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok azonban visszaállították a rendi kori közigazgatási és törvénykezési szervezetet.¹⁹

A dolgozat 5. fejezetében az 1870:XLII. tc. megalkotásához vezető okokat, valamint a korszak közigazgatásának legfontosabb alapelveit veszem számba. Ezt követően pedig a törvény vármegyék általi végrehajtását mutatom be. Ennek alapja, hogy a törvényhatóságok kötelesek voltak tervezeteiket a belügyminisztériumnak megerősítés végett megküldeni. A belügyminisztériumi tanácsosok a tervezetek jogszabállyal való összhangját alaposan ellenőrizték. Ha ennek eredményeképpen kifogást emeltek valamely tervezett rendelkezés ellen, akkor módosítás céljából visszaküldték azokat a vármegye közgyűlésének.

A 6. és 7. fejezetben a minisztérium és a törvényhatóságok együttes munkája alapján mutatom be a járások és a szolgabírói hivatalok kapcsán felmerült dilemmákat. A 8. fejezetben a szolgabírák jogállását a tervezetek és a minisztériumi reakciók mellett a törvényhatósági törvény 1870. évi végrehajtásától függetlenül a belügyminisztériumhoz felterjesztett ügyekkel illusztrálom. A dolgozat következő fejezetében pedig a járások szervezeti jellemzését egészítem ki a szolgabírák hatásköri szabályozásának elemzésével. Az értekezés 10. fejezete az igazságszolgáltatási és közigazgatási hatalmi ág elválasztásának gyakorlati problémáit vázolja, amely kérdés szoros kapcsolatban van a járási szintre telepített hatáskörökkel. Az értekezés 11. fejezete a korábbiaktól némiképp eltér, mivel nem konkrétan a járásokkal foglalkozó törvényi szabályozást elemzi, viszont a járások kialakításához szorosan kapcsolódó kérdésekre (a tervezetek beérkezésének időpontja, a belügyminisztérium megerősítési jogának tartalma, a közigazgatási költségek fedezésének módja, a tervezetek kapcsán intézkedő belügyminiszteri tanácsosok) világít rá.

¹⁹ VON STUBENRAUCH, Moritz: *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung.* I. k. Wien, Verlag von Friedrich Manz, 1856. 25-32.

5. Az értekezés módszertana

Jelen értekezés első felében csupán szekunder források felhasználásával a szolgabírói tisztség és a hozzá kapcsolódó hivatalnokok megjelenését, jogintézmények kialakulását és változásait követem végig az évszázadok sodrásában. A dolgozat jelentős részében pedig primer források segítségével tárom fel a járási szervezet kiépítésének részleteit, ugyanis maradtak erre vonatkozóan vitás kérdések, ha ezt a jogalkotás során nem is tárgyalták. A fejezetek elején a kapcsolódó törvényi szabályozást mutatom be normatív-leíró módszerrel, amelynek ismeretében elemzem ezek végrehajtását, gyakorlati megvalósulását. Az egyes vármegyék megoldásait hasonlítom össze, amelyből egységes kép rajzolódik ki a törvényhatóságok álláspontjaiból. A belügyminisztériumi reflexiókból pedig az ezzel kapcsolatos kormányzati szándék válik felvázolhatóvá. A járási szervezet egyes kérdéseit tehát közigazgatási jogi, dogmatikai szempontból vizsgálom a levéltári forrásokra támaszkodva. Az egyes vármegyék tervezetei kapcsán a komparativisztika módszerét alkalmazom. Emellett a korabeli és a kurrens szakirodalmat is feldolgozom a polgári kori szolgabírói hivatalra vonatkozóan, amelyet kiegészíték az országgyűlési naplókban és irományokban megjelenő kormányzati és ellenzéki álláspontokkal. A korabeli jogi szaksajtó a közigazgatási szervezeti változások kapcsán a járásokkal érdemben nem foglalkozott, így erre nem támaszkodhattam.

Ezzel mintegy „fordított” szubjektív teleologikus módszert alkalmazok, ugyanis a törvény szövege és annak végrehajtása alapján igyekszem felfejteni a jogalkotó célját, és nem a jogalkotási folyamat dokumentumai alapján értelmezem a jogszabályt.²⁰ Erre azért van szükség, mivel a törvény indoklásában vagy országgyűlési vitájában nem találunk erre vonatkozó iránymutatást. A belügyminisztériumi munkálatok alapján ez azonban felderíthető, mivel a törvényjavaslatot a belügyminisztériumi tanácsosok dolgozták ki és az országgyűlési vita során nem módosítottak az alsó középszintű közigazgatásra vonatkozó szakaszokon.

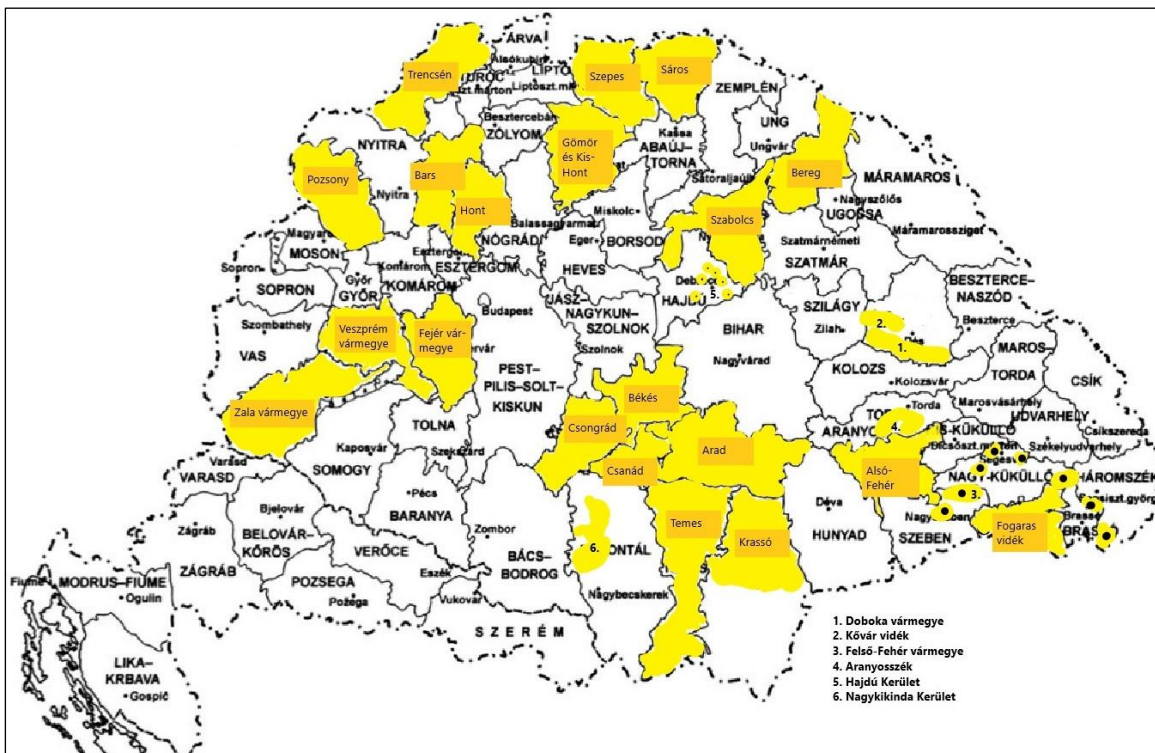
A szabályozás „mozgatórugóinak” feltárása amiatt is indokolt, mert a korszak közigazgatási jogtudósai „nem produkáltak közigazgatási jogtudományi vizsgálatokat,” így a közigazgatási jogismereti irányzatba sorolhatók.²¹ Emiatt e tankönyvekben nem található iránymutatás arra nézve, hogy az 1870:XLII. tc. járásokra vonatkozó rendelkezései maguk után vontak-e valamilyen változást.

²⁰ JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*. II. évf. 4. sz. 2011. 89-90.

²¹ SZAMEL Lajos: A magyar közigazgatástudomány. In: Lőrincz Lajos - Nagy Endre - Szamel Lajos (szerk.): A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1976. 390.

6. A levéltári vizsgálat tárgya

A disszertációban a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában megtalálható iratanyagot vizsgálom. A belügyminisztériumnak felterjesztett küldöttségi projektumok közül 26 törvényhatóságét dolgozom fel.²² Véleményem szerint ez már olyan nagyságú minta, amely reprezentatívnak tekinthető. Különösen, mivel az ország eltérő részeinek vármegyéit vizsgálom, amelyek között kisebb és nagyobb lakosságszámmal rendelkező törvényhatóságok is találhatók, sőt erdélyi vármegyék, kiváltságos kerületek és székely székek is detektálhatók. Az erdélyi vármegyék a kiegészítést követő visszacsatolásnak köszönhetően ugyanis szintén a kutatás tárgyát képezik az anyaország vármegyéihez hasonlóan. A horvát-magyar kiegészítés miatt kialakuló önálló belügyi igazgatás következtében a horvát területeken kiépített járási szervezettel nem foglalkozom, ahogyan a Határőrvidékkel sem. Az általam vizsgált tervezetek



1. ábra: A vizsgált vármegyék ábrázolása térképen

(A térkép Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza című monográfiájának térképe nyomán)

alapján így megfelelő elvi következtetéseket lehet levonni az 1870:XLII. tc. nyomán Magyarországon kialakított járási rendszerre nézve. Érdeemes megjegyezni, hogy a járási beosztással kapcsolatos szervezési munkálatok színvonala igen egyenetlen volt, így nem a

²² A vizsgált törvényhatóságok: Alsó-Fehér vármegye; Arad vármegye; Aranyosszék; Bars vármegye; Békés vármegye; Bereg vármegye; Csanád vármegye; Csongrád vármegye; Doboka vármegye; Fejér vármegye; Felső-Fehér vármegye; Fogaras vidék; Gömör és Kis-Hont vármegye; Hajdú kerület; Hont vármegye; Krassó vármegye; Kővár vidék; Nagy-Kikinda kerület; Pozsony vármegye; Sáros vármegye; Szabolcs vármegye; Szepes vármegye; Temes vármegye; Trencsén vármegye; Veszprém vármegye; Zala vármegye.

vizsgált kérdések egy része nem volt megválaszolható a vármegyei tervezetek alapján. Különösen igaz ez a megállapítás a hatásköri szabályzatok vonatkozásában, mivel a vármegyék egy része ennek elkészítését elmulasztotta, vagy csupán a belügyminisztériumi iratanyagból vették el e dokumentumok némely esetben.

7. Az értekezés eredményei

1. tézis: A járási szervezetre vonatkozó összefüggő, részletes szabályozás kialakítása nem volt a jogalkotó célja az 1870: XLII. tc. megalkotásakor.

A köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc. hiába végezte el a közigazgatási szervezet kodifikációját, az országgyűlés ennek keretei között a járási szervezetet csak néhány elemében, mindössze két szakasz erejéig szabályozta, így csupán annak alapvonalait fektette le. A járások területének, a szolgabírák fizetésének, vagy a járási tisztviselők hatáskörének központi meghatározása és törvénybe foglalása elmaradt, mivel ezt a törvényhatóságok hatáskörébe utalta a jogalkotó. A kormányzat ugyanis a vármegyék önkormányzati hatáskörét többek között a szervezetalakítás kapcsán kívánta megőrizni. A neoabszolutizmus kori járási rendszert szabályozó rendeletéhez hasonló részletességű joganyag tehát nem született a vizsgált időszakban, de a rendi korszakból örökölt szétaprózódott szabályokhoz képest a járásokra vonatkozó rendelkezések összefogottabbá váltak. A vármegye életében a 13. században megjelent szolgabírói tisztséget a rendi korhoz és a neoabszolutizmus korszakához hasonlóan a kiegyezést követően is megőrizte a köztörvényhatósági törvényben az országgyűlés.

2. tézis: A járások mint területi egységek nem mutatnak egységes képet a lakosságszám vagy a területet meghatározó tényezők esetében, mivel a belügyminisztérium nem lépett fel ennek érdekében.

Az új járási szervezet kiépítését a jogalkotó azonban nem központilag szabályozta, hanem a vármegyei törvényhatóságok hatáskörébe utalta. A járási felosztás kapcsán kijelenthető, hogy a törvényhatóságok éltek szervezetalakítási szabadságukkal és a rendi korszakhoz hasonlóan egymástól jelentősen eltérő szolgabírói járásokat hoztak létre. Az erőteljes vármegyei autonómia-igényt igazolja, hogy a tervezeteket létrehozó küldöttségek és vármegyei közgyűlések (állandó bizottmányok) jelentős része a jogalkotó akaratával szembehelyezkedve a járások határainak megállapításakor nem vette figyelembe az országos választókerületeket. A belügyminisztérium sem igazán szorgalmazta azonban, hogy a vármegyék a törvény rendelkezéseinek megfelelően jársaikat a választókerületekhez igazítsák. Több vármegye is inkább a járásbírói beosztáshoz kívánta igazítani közigazgatási szervezetét. A vármegyei munkálatok során azonban a különböző hatóságok kerületeivel történő koordináció nem jelent meg kiemelt szempontként. Emiatt cáfolható Vizsolyi Gusztáv országgyűlési képviselőnek az 1880. évi közigazgatási anketon elhangzó azon nézete, hogy erre a minisztérium felhívta a

törvény végrehajtása alkalmával a vármegyét és az megvalósult volna a legtöbb megyében.²³ A leggyakoribb hivatkozási alap a tervezetekben a szolgabírói illetékességi területek kialakítása kapcsán a vármegye földrajzi fekvése, a közlekedési nehézségek és a különböző természeti akadályok voltak.

Az egyes járások lakosság száma jelentős eltéréseket mutattak, jellemzően 30 ezer fő alatti közigazgatási egységeket hoztak létre, de ezen belül igen nagy szórást mutatott a területi beosztás. A változékony járási szervezet oka a partikuláris szabályozási mód mellett a törvényhatóságok egyenlőtlen mérete volt, ami megnehezítette az egységes szervezet létrehozását. A járások elnevezései ekkor a 19. században kialakult szokásnak megfelelően jellemzően a területi egység nagyobb városaihoz igazodtak, amelyeket állandó jelleggel alkalmaztak. A törvényhatósági jogú városok nem képezték a járási szervezet részét, amely megoldást a vármegyék is alkalmaztak. A rendezett tanácsú városok a törvényi szabályozás szerint szintén függetlenek voltak a szolgabírák működésétől, azonban ennek konzekvens érvényesülése nem követhető nyomon a levéltári forrásokban.

A járási székhelyek meghatározására a legtöbb vármegye a törvény által kínált lehetőségnek megfelelően nem törekedett. A vizsgált törvényhatóságoknak azonban több mint a negyede vagy a székhelyek meghatározásával, vagy esetleg más megoldással (Fejér, Doboka, Felső-Fehér) igyekezett túllépni azon a rendi korból származó szokáson, hogy a járási székhely és a járási ügyek intézésének a helye a szolgabíró lakhelyéhez igazodik.

Az 1870:XLII. tc. alapján kiépített járási szervezet bemutatása kiemelkedő fontosságú, mivel az ország területi beosztásával foglalkozó tudományos munkák a kiegyezést követően csupán a gróf Szapáry Gyula, belügyminiszter vezetésével 1873-ban készített *A törvényhatóságok területének szabályozása- és új beosztásáról* és *A közigazgatási járások száma- és székhelyeinek meghatározása* című törvényjavaslatokat elemezték.²⁴ A Szapáry-féle javaslat azonban már nem a rendi, hanem az általam bemutatott alsó középszintű közigazgatási szervezetet kívánta átformálni. E törvényjavaslatok elkészítése során és a levéltári források tanúsága szerint a vármegyei küldöttségek munkálatai alkalmával is az 1869/1870. év fordulóján készült népszámlálás adatait használták fel.²⁵ Ennek köszönhetően a törvényjavaslatok is új megvilágításban vizsgálhatók.

²³ A Tisza Kálmán miniszterelnök mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. novemberhó 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, Magyar Királyi Államnyomda, 1880. 199-200.

²⁴ EREKY István: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek*. I. k. Budapest, Grill Könyvkiadóvállalat, 1910. 93-99.; HENCZ Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1973. 125-126.

²⁵ HAJDÚ Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 126.

3. tézis: A belügyminisztériumi munkálatok nagy hangsúlyt fektettek az egységes szervezeti felépítés megteremtésére, amelynek köszönhetően sikeresen egyszintűvé alakították a járási szervezetet, valamint a szolgabírói hivatalok személyzetét országosan sematizálták és az egyszemélyi felelősséget preferálták.

A belügyminisztérium az egységes járási szervezet kiépítése érdekében a járások további alegységekre bontását elutasította a köztörvényhatósági törvény rendelkezéseire hivatkozva. A korábban gyakran kétszintű vármegyei területfelosztást ezáltal egyszintűvé alakították, mivel a rendi korban kialakult, így az októberi diplomát követően ismételten megjelenő kerületeket kiiktatták.

A szolgabírói hivatalok létrehozása kapcsán ugyanez az egyformaságra törekvés volt tapasztalható, azonban ennek kapcsán sokkal határozottabban léptek fel a belügyminisztériumi megerősítés alkalmával. A vármegyék többsége az 1870:XLII. tc.-ben engedélyezett, a szolgabíró által kinevezendő szolgabírói írnokokat rendszeresített járási hivatalaiban. A törvényhatóságok egy része azonban hiányolta a szolgabíró és a szolgabírói írnok közötti átmenetet, amely igényt a belügyminisztérium a szolgabírósegéd meghonosításával elégítette ki. A szolgabírósegédeket a belügyminisztérium szándékának megfelelően a főispán nevezte ki, ezáltal csökkentették a vármegye önkormányzati szervei által választott tisztségeket, mivel az alszolgabírákat egyértelműen a vármegyei közgyűlés juttatta pozíciójukba a rendi korszakban.

A rendi jellegű tisztségek tehát (alszolgabíró és esküdt) kiiktatásra kerültek, amelyeket a vármegyei intézmény helyreállítását követően a legtöbb vármegye az új közigazgatási szervezet hatályba lépéséig alkalmazott. Ezáltal az igazságszolgáltatási szervezethez hasonlóan járási szinten az egyszemélyi felelősség lépett az együttes eljárás helyébe. Ezt a célt szolgálta az is, hogy a szolgabíró kivételével a többi hivatalnok esetében nem engedélyezték, hogy választás útján nyerjék el a tisztségüket, mivel így nem rendelkeztek a lakosság szemében azzal a legitimációs erővel, ami a járási feladatok önálló elvégzéséhez szükséges lett volna.

4. tézis: A belügyminisztérium azonos jogi terminológiát alakított ki a járási szervezet vonatkozásában.

A központi kormányzat másik célja a jogi fogalomkészlet kialakítása, ami még számos jogterületen hiányzott a magyar jogrendszerből.²⁶ A miniszteri tanácsosok a vármegyei tervezetekben nem engedélyezték a kerület és a szakasz elnevezés használatát, ugyanis a közigazgatási egységeket állandó jelleggel járásként nevezték meg. Az ettől eltérő elnevezéseket viszont csupán mintegy mellékesként javították. A szolgabírói hivatalok létrehozása kapcsán ugyanez az egyformaságra törekvés volt tapasztalható, azonban ennek kapcsán sokkal határozottabban léptek fel a belügyminisztériumi megerősítés alkalmával. A járásokat vezető tisztviselő szolgabírói megnevezéséhez konzekvensen ragaszkodtak a tanácsosok, a rendi korszakból fennmaradt főszolgabírói titulus további használatát nem engedélyezték. A főszolgabírói elnevezésre vonatkozó kifejezett elutasítás okán úgy vélem, hogy téves az a megoldás, miszerint az 1886:XXI. tc.-ben alkalmazott főszolgabírói elnevezést egységesen a teljes dualizmus időszakának járást vezető tisztviselőire használják.

5. tézis: A szolgabírák fizetésének, munkafeltételeinek egységesítése nem célja a belügyminisztériumnak, így nem törekszenek a neoabszolutizmus mintájára hivatalnokréteg kialakítására a vármegyékben.

A szolgabírák megmaradtak a vármegyék választott tisztviselőinek, viszont a korábbi hároméves tisztviselői mandátumukat hat évre emelték fel. Ez, valamint az összeférhetetlenségi szabályok előtérbe kerülése arra mutat, hogy a vármegyék igényelték az állandó, főállású hivatalnokok alkalmazását. A szolgabírói fizetéseket viszont a vármegyék a szűk anyagi források miatt általában a korábbi szinten tartották, így némi bérfeszültség alakult ki az államilag javadalmazott bírákkal szemben. A törvényhatósági tisztviselők között az anyagilag elismert hivatalok közé tartozott. A 19. század első felében a megbecsültséget tekintve a vármegyei tisztikarban elfoglalt pozícióját megőrizte a polgári átmenetet követően is. Az egyes vármegyékben a fizetésük tag keretek közötti szórást mutatott, és a közigazgatási tisztviselői pozíció nem tartozott a jól javadalmazott állások közé. Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a már említett bírói fizetések viszont már versenyképesnek mutatkoztak a korszakban más hasonló hivatásokkal. A belügyminisztérium meg sem kísérelte a vármegyei

²⁶ MEZEY Barna: A bírói szervezet átalakítása és a büntetés-végrehajtási intézetek a 19. században. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó - Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 101-102.

tervezetekben egységesíteni a tisztviselők napidíjait, előfogati díjait vagy akár szabadságuk időtartamát, szórványosan a túlzott mértékű pénzösszegeket korrigálták.

6. tézis: A belügyminisztérium a járási szervezet átszervezésekor nem csupán a rendi hagyományokra, hanem a neoabszolutizmus kori közigazgatási mintára is építkezett.

A vármegyei munkálatok alapján kijelenthető, hogy a belügyminisztériumnak a járási szervezetre vonatkozó szabályozással nem csupán a fennálló állapotok konzerválása volt a célja. A szabályozás előtti vármegyei állapotok arra mutatnak, hogy jelentős átalakításokat hajtott végre a jogalkotó az új szabályozás elfogadásával. A rendi előzmények megőrzését mutatja a szolgabírák választhatóságának és a határozott idejű mandátumuknak fenntartása, valamint, hogy a járási területek meghatározására vonatkozó jogokat megtarthatták a vármegyék. A törvényhatóságok ugyanis nemcsak a határokat, hanem a járási székhelyét is megszabhatták, amely lehetőséggel a legtöbb közgyűlés nem is élt. A vármegyék járáshoz kapcsolódó önkormányzati jogosultságai rendi alapokon nyugodtak.

A belügyminisztérium viszont a vármegye alatti közigazgatási szintet egyszintűvé alakította a kerületek megszüntetésével, ilyen tekintetben a neoabszolutizmus közigazgatási szervezetével vonható párhuzam. Emellett a szolgabírói hivatal struktúrájának előképe a neoabszolutizmus járási hivatalaiban fedezhető fel, mivel a közigazgatási egység élén álló egyszemélyi vezető és az alárendelt hivatalnokok az 1850-es évek szervezeti reformjainak jellegzetességei. A szolgabírósegéd elnevezés is nagyfokú hasonlóságot mutat a járási segéd-tisztséggel, amit az 1853. évi miniszteri rendelet rendszeresített Magyarországon. A neoabszolutizmus kori mintát igazolja, hogy a járási szervezet kialakításában nagy szerepet játszó belügyminiszteri tanácsos, Torkos László közigazgatással kapcsolatos első tapasztalatait az 1850-es évek második felében szerezte, így jól ismerhette e korszak adminisztrációs megoldásait.

A szolgabírói hivatalok lényeges változásokon mentek keresztül a kiegyezést követően, mivel az 1869:IV. tc. elvonta a járási tisztviselőktől az igazságszolgáltatási hatásköreiket. E téren viszont nem eszközölt változásokat a minisztérium, sőt a hatalmi ágak elválasztásából adódó lehetőséggel sem élt, mivel érdemben nem ellenőrizte a hatásköri szabályzatokat, így az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó hatásköreiket is részben megtartották a szolgabírák egyes vármegyékben. A szolgabírák az alsó középszintű közigazgatás általános hatáskörű közigazgatási közegeivé váltak, mivel feladataik taxatív felsorolására nem törekedtek, így a törvény által más szervhez nem utalt járási teendőket a

szolgabírói hivatal végezte el. Ez szintén a rendi kori hagyományoknak feleltethető meg, mivel a neoabszolutizmus korszakában taxatíván felsorolták feladatköreiket.

7. tézis: A szolgabírói hivatalok a vármegyék decentralizált szervei voltak, azonban az 1870:XLII. tc. megteremtette az eszközöket a centralizációs vonások erősítésére a központi kormányzat számára. A korszak közigazgatásának legfontosabb célkitűzését, az egységességet hatékonyan valósította meg a belügyminisztérium a legfontosabb kérdésekben.

A belügyminisztérium a megerősítés során a vármegyék szervezetalakítási szabadságát tiszteletben tartotta. A minisztérium a megerősítési jogot igen mértékletesen gyakorolta, mivel általában a törvényi rendelkezésekre hivatkozva a törvényhatósági szervezetek egységesítése érdekében léptek fel. A legtöbb esetben nagy figyelmet fordítottak arra, hogy a törvényhatóságokat önkormányzati jogaik gyakorlásában szükségtelenül ne akadályozzák. Ha a minisztériumi és a törvényhatósági álláspont között nem jött létre véleményazonosság, akkor kevés számú és kevésbé jelentős esetek kivételével érvényesülhetett a vármegyék megoldása. A belügyminiszteri tanácsosok „a túlzásba eső” törvényhatóságokat figyelmeztették, hogy a továbbiakban az államsegélyezés megszűnik, és a vármegyéknek a törvény alapján saját háziadójukból kell fedezniük fenntartásukat. Alaptalannak tartom emiatt azt a feltételezést, hogy a minisztériumhoz való felterjesztéssel csak látszólagossá vált volna a törvényhatóságok önkormányzati jogosultsága. A minisztériumi állásponttal ellenkező tervezeteket is megerősítették ugyanis a tanácsosok, ha ahhoz a vármegye közönsége ragaszkodott. A szervezetalakítási hatáskörök megőrzése a decentralizációs vonását erősítette a vármegyei szervezetnek.

A vármegyék a járási szervezet kapcsán megőrizték a tisztviselők választási jogát, szabadon alakíthatták szervezetüket, a választott vármegyei tisztviselő, az alispán megtartotta utasítási jogkörét a szolgabíróra vonatkozóan, valamint a felelősségre vonásukra is a törvényhatósági bizottság volt jogosult, így e jellemvonások alapján is decentralizált szervnek tartom a szolgabírói hivatalt. Ennek kapcsán azonban érdemes megjegyezni, hogy a felsoroltak esetében a törvény biztosította a főispán befolyását, így megvoltak a szükséges eszközök arra az esetre, ha a kormányzat a centralizáció erősítését kívánná. A főispán ugyanis a kijelölő választmány útján befolyásolhatta hatékonyan a tisztújítást, élhetett kivételes jogkörével az alispáni utasítással szemben, illetve kezdeményezhette a vármegyei tisztviselő felelősségre vonását. További vizsgálatokra lenne szükség ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy ezek csupán „elkendőzött” biztosítékként szolgáltak, vagy élt is ezekkel a

jogosultságaival a főispán. A decentralizációs vonásokat leginkább azonban az erősíthette volna, ha a tisztviselők anyagilag is függetlenek lehettek volna a központi kormányzattól, amelynek normatív alapját meg is teremtette a jogalkotó, azonban sohasem valósulhatott meg.

A minisztérium legfőbb célja a járási szervezet átalakítása során annak egységesítése volt, amely a korszak fontos centralizációs alapelve volt. A teljesen egységes polgári közigazgatás létrehozása azonban lehetetlennek tűnt a magyar ősi vármegye centralizációban való feloldása nélkül, a törvényhatóságok munkálatainak belügyminisztériumi ellenőrzése viszont megfelelő eszköznek bizonyult a polgári közigazgatás megteremtéséhez szükséges egységesség megteremtéséhez. A belügyminiszteri tanácsosok ennek segítségével a törvénybe ütköző, az alsó középszintű közigazgatás polgári alapelvek alapján való átszervezését sértő megoldásokat képesekké váltak kiszűrni, így a korábbi partikuláris, rendi igazgatási egységből a polgári kor követelményeinek megfelelő, egységes közigazgatási szervezetté alakulhatott. Emellett úgy tűnik, hogy valós célkitűzés volt a közigazgatási kiadások mérséklése is, amelyet sikerült megvalósítani a vármegyék függetlenségének tiszteletben tartása mellett, mivel a legtöbb vármegye csökkentette a járási szervezetben dolgozók létszámát és érdemben a fizetésüket sem növelték.

Értekezésemben annak bemutatására törekedtem, hogy egy nagy történelmi hagyományokkal bíró közigazgatási egységet és egy tipikusan rendi kori tisztséget hogyan igazítottak a polgári kor követelményeihez. A szolgabírák és azok illetékességi területei, a járások fejlődése a magyar történelmi alkotmány sajátos keletkezésére és szerves fejlődésére mutatott példát.²⁷ Ennek köszönhetően az alsó középszintű közigazgatás átszervezése a tradícióihoz ragaszkodó magyar társadalom igényeinek is megfelelt. Az igazságszolgáltatási hatáskörök leválasztásával sikerült megteremteni az állami és törvényhatósági közigazgatás alsó középszintű végrehajtási közegeit, amelyek már megfelelték a polgári állam elvárásainak, így a rendi hagyományokra építő járási szintű közigazgatás 1872-ben megkezdhetette működését.

²⁷ KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Grill Kiadó, 1911. XXVIII.

8. A témakörrel összefüggő publikációk jegyzéke

Erekly István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra

JOGTÖRTÉNETI SZEMLE (3) pp. 29-38. (2014)

The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War

JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW 8:(1) pp. 116-120. (2017)

Die rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke

In: Mária Homoki-Nagy, Norbert Varga (szerk.)

Codification Achievements and Failures in the 19th-20th Century: 7th Conference on Legal History in Szeged. 163 p.

Szeged: University of Szeged, 2018. pp. 117-124.

(ISBN:978-963-306-586-0)

A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során

In: P Szabó Béla, Zaccaria Márton Leó, Árvai Zsuzsanna (szerk.)

Profectus in litteris IX.: Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián. 325 p.

Konferencia helye, ideje: Debrecen, Magyarország, 2017.06.02 Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; Lícium Art, 2018. pp. 233-240.

A szolgabírói hivatal az 1870: XLII. tc. alapján

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

A szolgabírák hatásköre az 1870:XLII. tc. rendelkezései alapján

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

One Empire and Two Ways of Public Administration: The Second Level Administrative Division in Austria-Hungary

JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW [megjelenés alatt]

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten

FORUM: ACTA JURIDICA ET POLITICA [megjelenés alatt]

**UNIVERSITY OF SZEGED
FACULTY OF LAW AND POLITICAL SCIENCES DOCTORAL
SCHOOL**

MÁTÉ PÉTERVÁRI

The Establishment of Districts on the Basis of Act 42 of 1870

PHD DISSERTATION

THESES

Supervisor: Dr. Norbert Varga, PhD

Szeged

2018.

Table of Contents

1. The reasons of the subject choice	20
2. The specialized literature in connection with the history of district level	21
3. The determination of dissertation subject	22
4. The structure of dissertation.....	25
5. The methodology of dissertation.....	26
6. The subject of archive research	28
7. The theses of the dissertation	29
8. List of relevant publications.....	34

1. The reasons of the subject choice

The institution history of district level accompanied the development of Hungarian constitutional history, since the noble judges (szolgabíró) appeared in the 13th century with the formation of noble county (nemesi vármegye) simultaneously. The office remained until the middle of 20th century, but it adjusted the social needs. Its territory of competence was the „district” (járás) from the 15th century, which was an administrative level under the counties until 1 January 1984. In 1972, the political decision-making ceased the district councils, thus this local level were deprived of the self-government rights. The district level lost the authority of public administration in 1983. For this reason, Hungary remained without local level under counties from 1984.

After, the democratic transformation, the Hungarian government strove for establishment of small regions (kistérség) because of the joining the European Union, but this attempt achieved just some partial results. Finally, the legislator leaned on the historical traditions in compliance with the Fundamental Law of Hungary, and the districts became again the part of the Hungarian public administration system on the basis of Act XCIII of 2012 and Government Decree No. 218/2012. (13 August) from 1 January 2013. The government removed the big part of public administration competence from the self-governments to the district level, and this factor gives a special topicality of the historical research of districts.²⁸ The districts served its purpose of LAU 1 in Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS) in the European Union nomenclature. The aim of my dissertation is working up of a contemporary legal historical subject. According to István Stipta, the contemporary legal historical subject means a prevailing legal institution, which had age-olds traditions.²⁹

²⁸ BARTA, Attila: A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járáások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások [Transformation of Lower Intermediate Level of Public Administration in 2012. Main Statements Concerning the Districts Duties and Organization]. *Kodifikáció és közigazgatás*. Vol. I. Nr. 2. 2012. 28.

²⁹ STIPTA, István: A jelenkori jogtörténet-tudomány (értelmezési kísérlet) [The Contemporary Legal History Scholarship (Attempt of Interpretation)]. *Jogtörténeti szemle*. Vol. XVIII. Nr. 3. 2016. 39.

2. The specialized literature in connection with the history of district level

The lower intermediate administrative unit fell within the popular subjects of the historians or the legal historians. Four scholarly works, which dealt with the district level, have been published besides the scholarly studies and chapters in Hungary. The first book came out very early, Ignác Zsoldos composed two volumes about the office of the noble judges in 1842.³⁰ Zsoldos was the first scholar, who dealt with public administration and became the member of Hungarian Academy of Sciences. His book treated the competence of noble judges after a short historical summary. The first volume described the juridicial missions, the second volume detailed the administrative missions. The author summarized his experiences which collected as noble judge of District of Pápa, in his books, therefore he made primarily handbooks for the office-holders of the age.

Adolf Kassay presented a basis for the work of noble judges and assessors (esküdt) in his book in 1865.³¹ The author dealt alone with the question of competence. The first scholarly monograph about the noble judges was published by Gábor Béli in 2008. This work analysed the appearance and functioning in the 13th century.³² Imre Takács examined the district councils, the self-government organs of the socialist state organization in his monograph which was published in 1963.³³

The historians research very keenly with reference to the countries of the Middle Ages, therefore some papers dealt with the noble judges and the assessors in this period. The detailed examination of the question regarding districts is missing in the other periods and the era of dualism. The study of Szilvia Bató put just the noble judges in the centre, and she analysed the juridicial competence of the districts' office holders before 1848.³⁴ József Pap studied the district administrator in the period of dualism from the sociological aspect.³⁵ Aurél

³⁰ ZSOLDOS, Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész [The Office of Noble Judges. Juridicial Volume]*. Református Főiskola, Pápa, 1842.; ZSOLDOS Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész [The Office of Noble Judges. Administrative Volume]*. Református Főiskola, Pápa, 1842.

³¹ KASSAY, Adolf: *A szolgabírák és megyei esküdtek hatásköre és teendői [The Competence and Tasks of Noble Judges and Assessors]*. Pest, Stolp Károly, 1865.

³² BÉLI, Gábor: *A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka, 1268-1351 [The four judges of the nobility. The First Period of the Noble Judges' Functioning, 1268-1351]*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus - PTE ÁJK, 2008.

³³ TAKÁCS, Imre: *A járási tanácsok feladatai [The Tasks of the District Councils]*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963.

³⁴ BATÓ, Szilvia: „A járásbeli tisztség által megítélt bűnügyek”. A szolgabírói szék büntető jellegű bíraskodása a Békési járásban (1843-1847) [„The Criminal Cases Judged by Official of District”. Judging in the Criminal Character Cases of Noble Judge' Court in the Békés District (1843-1847)]. In: Homoki-Nagy, Mária (ed.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2010. 19–47.

³⁵ PAP, József: Rokonok. Családi kapcsolati hálózatok a dualizmus kori Heves vármegye főszolgabírói karában [Relatives. Networks of Family Relations in the Staff of the Head of District Administrators in the Heves County in the Dualism Era]. In: Pap, József - Tóth, Árpád (eds.): *Vidéki élet és vidéki társadalom Magyarországon*.

Hencz examined the conceptions of country planning in Hungary, but he did not write in detail about re-establishment of districts on the basis of the Act 42 of 1870. He referred to the transformation of the district system in his monograph, but he did not expound fully.

The most comprehensive compilation about the history of Hungarian districts was made by Hétfa Research Institute on behalf of National Institute of Public Administration in 2011. Péter Dominkovits and Gergely Krisztián Horváth wrote the historical summary.³⁶ They used the most important secondary sources in their work, because their aim was just to give a historical background for the detailed work about the feasibility of the district administration in Hungary. The parts regarding to neoabsolutism and dualism of this study are incomplete because of the lack of sources. Moreover, László Marjanucz worked out a summary study about the history of district with the use of the most important secondary literature, he relied on just the regulation of the act for the presentation of the district administrator's office modernizing.³⁷

On the basis of the specialized literature summary, I can declare, that the detailed scholarly works connecting history of districts is missing with the exception of the elaborations of the Middle Ages. We can collect information concerning noble judges from the studies, which focused on the counties, but these works do not lay emphasis on the district level of public administration.

3. The determination of dissertation subject

The subject is not studied intensively, therefore I wanted to choose the period of overriding importance of office of district administrator or noble judge. I would like to give an explanation for the English terminology questions concerning „szolgabíró” in this chapter. The English terminology of this position is questionable, because it was formed in the 13th century and was transformed radically by the Municipality Act. Latin name was iudex nobilium, and „Stuhlrichter” in German. I found equivalent the „district administrator”

Budapest, Hajnal István Kör - Társadalomtörténeti Egyesület, 2016. 468–485.; PAP, József: Szolgabírók és főszolgabírók a dualizmus kori Heves vármegyében [District Administrators and Head of District Administrators in the Heves County in the Dualism Era]. *Agria. Annales Musei Agriensis*. Vol. L. 2017. 463–473.

³⁶ DOMINKOVITS, Péter – HORVÁTH, Gergely Krisztián: A szolgabíráktól a járási hivatalokig - a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig [From the Noble Judges to the District Offices – The History of Districts in Hungary from the 13th century to 1983]. In: Csíte, András – Oláh, Miklós (eds.): *„Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...”. Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása.* Budapest, Hétfa Elemző Központ, 2011. 16-74. (http://hetfa.hu/wp-content/uploads/I_modul.pdf, letöltés ideje: 2018. szeptember 29.)

³⁷ MARJANUCZ, László: A járás a magyar történelemben [The District in the Hungarian History]. In: Homoki-Nagy, Mária (ed.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szeged, SZTE-ÁJTK, 2013. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica). 441-450.

because these expresses that it exercised public administration authority after 1870. I denominate noble judge the same position before 1848.

The main subject of my work is the provisions and execution of the Act 42 of 1870, which realized bourgeois reorganisation, modernisation of the feudal (before 1848) district system, because I would like to focus thorough working up of narrower interval in my dissertation. This legal regulation completed the modernisation of this administrative unit, therefore its examination is reasonable. The new information complemented some research achievements which were concerned with the Municipality Act perfectly, since numerous scholarly works deal with the making of Act 42 of 1870,³⁸ the functioning of the counties (vármegyei törvényhatóságok)³⁹ and the cities with municipal rank (törvényhatósági jogú városok).⁴⁰

³⁸ STIPTA, István: Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában [The Reform's Conceptions of the Counties in the Debate of the House of Representatives related to Act XLII of 1870]. *Állam és igazgatás*. Vol. XXXV. Nr. 10. 1985. 910–917.; STIPTA, István: Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához [Contribution of the Institution's History to the Execution of the Act XLII of 1870]. In: Tóth, Károly (ed.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Szeged, JATE, 1992. 481-494.; MEZEY, Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében [Nationalisation and Autonomy. Centralization and Self-Government in the Second Part of the 19th century]. In: Gergely, Jenő (ed.): *Autonómiák Magyarországon 1848-1998*. Budapest, ELTE BTK Új- és Jelenkori Magyar Történeti Tanszék, 2004. 18-23.; VARGA, Norbert: A köztörvényhatósági törvény (1870:XLII. tc.) létrejötte [The birth of Public Administration Act (Act no. XLII of 1870)]. *Debreceni Jogi Műhely*. IV. évf. 4. sz. 2007. Online: <http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_letrejotte/>; VARGA, Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában [Steps towards the working up of a civil administration in the era of Dualism]. In: Radics, Kálmán (ed.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve*. XXXI. k. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár, 2009. 227-250.

³⁹ STIPTA, István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886) [The Legal Regulation of the Lord Lieutenant's Authority]. In: Máthé, Gábor – Zlinszky, János (eds.): *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, UNIO Lap- és Könyvkiadó, 1995. 299-312.; STIPTA, István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására [Ambitions to the Bourgeois Transformation of the Counties]*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995. 125-176.; ZSUPPÁN, F. Tibor: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871/72-ben [The Reorganization of Local Self-Government in 1871/72]. *Századok*. Vol. CXIV. Nr. 2. 1980. 260-280.; STIPTA, István: Parlamenti viták a területi önkormányzatról (1870-1886) [Parliamentary Debates about the Territorial Self-governments (1870-1886)]. In: MEZEY, Barna (ed.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998. 77-93.;

⁴⁰ RUSZOLY, József: *Szeged szabad királyi város törvényhatósága, 1872-1944 [Municipality of Szeged Free Royal City, 1872-1944]*. Szeged, Csongrád Megyei Levéltár, 2004. 11-17.; ANTAL, Tamás: *Város és népképviselés. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848-1872) [Royal City and People's Representation. Act XXIII of 1848 and its Institutions in Debrecen (1848-1872)]*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2011. 154-215.; KAJTÁR, István: *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918) [The Self-Governments of Hungarian Cities]*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 68-77.; VARGA, Norbert: A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban [The Antecedents of the Municipality's Establishment on the Basis of XLII of 1870 in Debrecen Free Royal City]. *Collega*. Vol. VI. Nr. 2. 2002. 59–63.; VARGA, Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján [Establishment of Lord Lieutenant on the basis of Municipality Act in Free Royal Cities of Debrecen and Szeged]. In: Mezey, Barna – Révész, T. Mihály (eds.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006. 606-623.; VARGA, Norbert: A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872) [The Relationship of Public Administration Reform and Local Politics in Debrecen and Szeged (1870-1872)]. *Debreceni Szemle*. Vol. XV. Nr. 4. 2007. 466-475.; VARGA, Norbert: A virilizmus bevezetése és a cégek virilis jogának megítélése Szegeden [The Introduction of Virilism and the Estimation of the Companies' Virilism Right in Szeged].

The district system had to be reorganized in the same way like the counties after the Austro-Hungarian Compromise, because the Act 4 of 1869 ordered the separation of jurisdiction and public administration, and it was necessary to frame the execution organization into the public law construction of the Compromise. Two provisions concerning the districts (61. §; 91. §) could be found only in the Act 42 of 1870 on the municipality, but these did not provide detailed regulation. It is an interesting question, what is the background of this regulation. First time, we can examine reasons for the act and the debate of the National Assembly. The reasons for the act did not refer to the regulation of districts,⁴¹ and the representatives did not deal with this administrative unit in the long parliamentary debate. The Minister of Interior, Pál Rajner commented on the prospective method of district administrators' election on the first day of the debate,⁴² thereafter the representatives of National Assembly did not speak on the subject of districts.⁴³ It could be give a reason, that the legal regulation preserved just the existing conditions. But the district organization of feudal period did not harmonize perfectly with the offices of district administrators of Municipality Act.

It is considered important in the dissertation, that the district organization is examined solely according to Act 42 of 1870, because several specialized literature treated this as similar structure like the organization of the Act 21 of 1886.⁴⁴ But the two Municipality Acts were different in some elements in terms of districts.

Jogtörténeti Szemle. Vol. XIII. Nr. 1. 2011. 43-47.; VARGA, Norbert: A törvényhatósági bizottság alakuló ülése Debrecenben és Szegeden [Inaugural Meeting of the Municipal Board in Debrecen and Szeged]. In: Balogh, Elemér - Homoki- Nagy, Mária (eds.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE-ÁJTK, 2013. 715-726.

⁴¹ *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai [The Papers of the National Assembly's House of Representatives summoned for 20 April 1869]*. Vol. V. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda, 1870. 188-200. – 485. Indokolása a köztörvényhatóságok, és a községek rendezéséről szóló törvényjavaslatokhoz.

⁴² NAGY, Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója [The Proceedings of the National Assembly summoned for 20 April 1869]*. Vol. IX. Pest, Légrády Testvérek, 1870. 46.

⁴³ NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója [The Proceedings of the National Assembly summoned for 20 April 1869]*. Vol. X. Pest, Légrády Testvérek, 1870. 282.

⁴⁴ CSIZMADIA, Andor: A kapitalista állam és a jog 1848-tól 1918-ig [The Capitalist State and Law from 1848 to 1918]. In: Csimadia, Andor – Kovács, Kálmán – Asztalos, László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1972. 434-435.; MÁTHÉ, Gábor: Az államszervezet felépítésének történeti modellje a magyar polgári államszervezet. In: Csimadia, Andor – Máthé, Gábor – Nagy, Endre: *Magyar közigazgatástörténet*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1990. Kézirat. 75.; FÖGLEIN, Gizella – HORVÁTH, Attila – MEZEY, Barna: A közigazgatás szervei [The Organs of Public Administration]. In: Mezey, Barna (ed.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 354-355.; FÖGLEIN, Gizella – HORVÁTH, Attila – MEZEY, Barna – STIPTA, István: A közigazgatás szervei [The Organs of Public Administration]. In: Mezey, Barna (ed.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 416.; TAKÁCS, Imre: *A járási tanácsok feladatai [The Tasks of the District Councils]*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963. 28-30.

The presentation of the European models concerning the district level is not an aim of my dissertation, since I did not find references in the parliamentary debate or the drafts of counties, that a foreign models would influence the Hungarian regulation. But the period of neoabsolutism influenced the Hungarian public administration system, therefore I referred to solutions of Austrian state organization in the chapter about the neoabsolutism.

I search the response on the occasion of district organization's analysis, whether the legislator regulated the new system just on the basis of feudal traditions. Besides, I examined, what was the aim of law-making with the provisions with reference to district administrators. Did the legislator want to strengthen just the centralisation, or was it other purpose of the new regulation? Another question, whether the central government restricted the rights of self-government of the counties after come into force of the Municipality Act.

4. The structure of dissertation

In the first part of dissertation, I can not neglect to make antecedents of legal institution known, since it is not published a work, which wrote up the development of district administrator's office. Besides, the aim of this chapter is not just the preparation of the main topic of dissertation. The legislator created the Municipality Act on the basis of feudal traditions, therefore it is necessary to throw light on historical background of characteristics (the election of district administrator, the structure of the office, the nomination of the districts). In the 2. and 3. chapter, I presented the public administration of district level on the basis of secondary historical and constitutional historical sources before 1848. I separated the 2. and the 3. chapter, because the Battle of Mohács in 1526 and the division of the country into three parts indicated an important dividing line in the history of counties and noble judges. In the 3. chapter, I was able to base on public law and public administration law literature of the age in addition to the historical works, because the Hungarian jurisprudence became livelier in the first part of 19th century. I analysed also primary, archival sources in addition to the Austrian and Hungarian specialized and historical literature in the 4. chapter which dealt with the era of neoabsolutism. In the period of neoabsolutism, it happened the modernisation of Hungarian public administration due to the unification of administration in the whole Habsburg Empire, but the October Diploma and Provisional Rules of Jurisdiction

(Ideiglenes Törvénykezési Szabályok) restored the public administration and juridicial system of feudal period.⁴⁵

In the 5. chapter, I enumerate the motives for the creation of Act 42 of 1870, and the most important principles of the public administration in this period. Moreover, I demonstrated the execution of the act by the counties. The counties were obliged to send the drafts to the Ministry of Interior with the purpose of confirmation. The councillors of Ministry of Interior controlled soundly the conformities of the drafts with the legal regulation. If they criticized some provisions, they send it back to the general assembly of the county with the aim of modification.

In the 6. and 7. chapter, I presented the dilemmas with reference to the districts and the offices of district administrators on basis of the common work of the Ministry and the counties. In the 8. chapter, I illustrated the legal status of district administrators submitted cases to the Ministry of Interior independently of the execution of the act in addition of the drafts and reactions of Ministry. I complemented the organizational characterization of the districts with the regulation of district administrators' competence in the next chapter of dissertation. The 10. chapter described the practical problems of separation of jurisdiction and public administration, which were in close connection with the competences in the district level. The 11. chapter is slightly different like the formers, because it does not analyse literally the legal regulation of district system, but it concentrated on questions which are connected with the formation of districts (arrival dates of drafts, the content of the confirmation right of Ministry of Interior, the method of the public administration expenses covering, the councillors of Ministry of Interior who managed the drafts of counties).

5. The methodology of dissertation

In the first part of my dissertation, I see the formation and changing of the noble judges and its officials through only by means of secondary sources during the centuries. The details of district organization are explored on the basis of primary sources in the significant part of thesis, because it remained disputed questions in connection with this, but it was not treated during the codification. I presented the legal regulation with normative-descriptive method in the fore-parts of chapters, and I analysed the execution and the practical implementation of these provisions. I compared the solutions of counties, from which took form a unified picture concerning the whole country. The reflections of Ministry of Interior

⁴⁵ VON STUBENRAUCH, Moritz: *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung.* Vol. I., Wien, Verlag von Friedrich Manz, 1856. 25-32.

can be sketched the intention of government. I examined the district organization with a view to public administration law and dogmatics on the basis of archival sources. I applied the comparative method to examination of the drafts of counties. Besides, I used the 19th century and current specialized literature, which I complemented the standpoints of the government party and opposition which I found out from the proceedings and papers of the Hungarian National Assembly. The law journals of the period dealt with the changing of district system in effect, thus I left these journals out of consideration during my researches.

I applied an „inverse” subjective teleological method, because I tried to determine the purposes of legislature on the basis of text and implementation of the act, and I did not interpret the legal regulation on the basis of documents of the legislation procedure.⁴⁶ It is necessary, because we can not find guiding concerning the purposes of the legislature in the reasons for the act or the parliamentary debate. It can be found out on the basis of works of Ministry of Interior, because this organ worked out the draft plan of the act, and the provisions concerning the district administrator were not modified during the parliamentary debate.

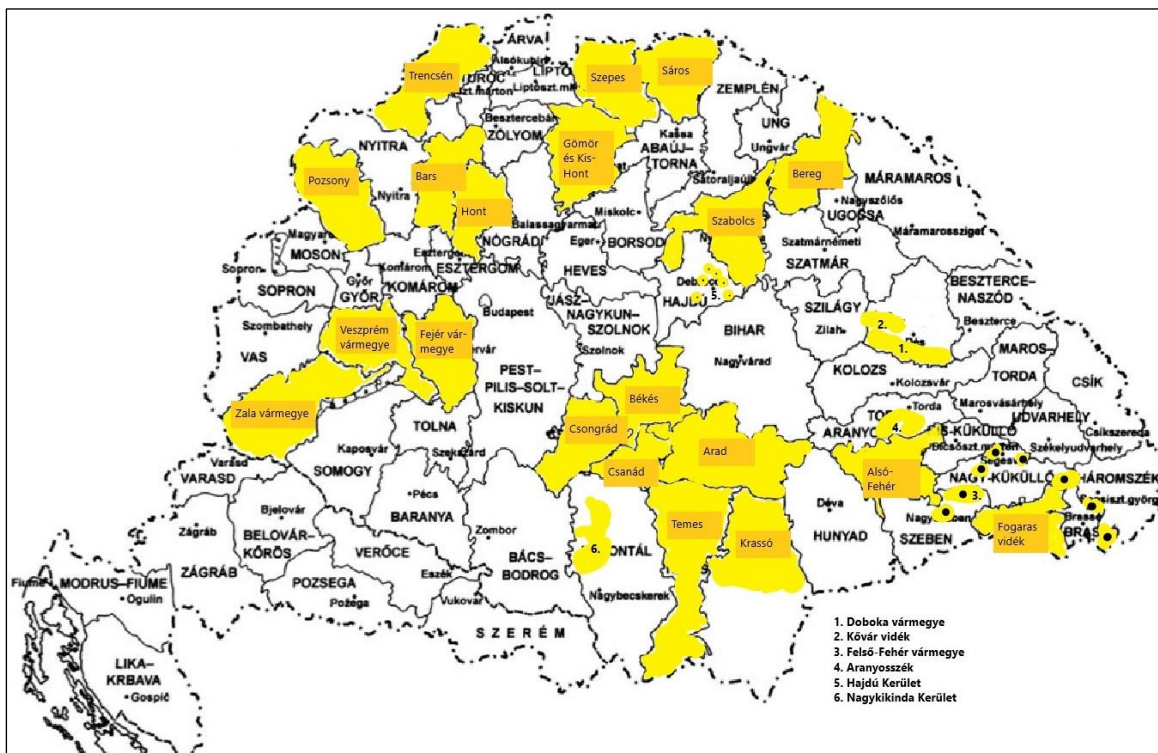
The exploration of regulation motivations is justified, because the scholars of public administration law did not examine public administration law in this period, therefore they were classified in the school of legal knowledge of public administration (közigazgatási jogismereti irányzat).⁴⁷ For this reason, we can not find information about the changing which caused the provisions of the Act 42 of 1870 concerning districts in their manuals.

⁴⁶ JAKAB, András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében [The Judicial Interpretation According to the Fundamental Law of Hungary] . *Jogesetek Magyarázata*. II. évf. 4. sz. 2011. 89-90.

⁴⁷ SZAMEL, Lajos: A magyar közigazgatástudomány [The Scholarship of Hungarian Public Administration]. In: Lőrincz Lajos - Nagy Endre - Szamel Lajos (szerk.): A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1976. 390.

6. The subject of archive research

I examined the archives of National Archives of Hungary in my dissertation. I worked up the drafts of 26 municipalities which were submitted by the counties to the Ministry of Interior.⁴⁸ I think this is a representative sample, mainly, that I examined counties from different part of the country, and I dealt with municipalities with diverse population. Besides, I treated the counties of Transylvania, privileged regions (kiváltságos kerületek) and Székely seats és székely székek. The municipalities of Transylvania constitute the basis of research due to reannexation by Hungary in 1868. I do not examine the district organization in the Croatian territory, because the Hungarian-Croatian Compromise of 1868 formed independent administration of internal affairs in Croatia. I do not deal with the Military Border, too. I think that I can reach an appropriate conclusion in this way the district organization which was formed by the Act 42 of 1870 in Hungary. It is worth remarking, that the level of organization



2. picture: The representation of examined counties on the map

(The map was made on the basis of map in the monograph with title Magyarország közigazgatási földrajza (Geography of Hungarian Public Administration) by Zoltán Hajdú)

⁴⁸ The examined municipalities: Alsó-Fehér County; Arad County; Aranyosszék; Bars County; Békés County; Bereg County; Csanád County; Csongrád County; Doboka County; Fejér County; Felső-Fehér County; Fogaras Region; Gömör és Kis-Hont County; Hajdú Circle; Hont County; Krassó County; Kővár Region; Nagy-Kikinda Circle; Pozsony County; Sáros County; Szabolcs County; Szepes County; Temes County; Trencsén County; Veszprém County; Zala County.

drafts was uneven, thus a part of the examined questions were not answerable in certain counties. It is specially true concerning the competence regulation, since a part of counties neglected to make this document, or these documents were lost from the material of Ministry of Interior.

7. The theses of the dissertation

1. thesis: The purpose of legislature was not to form a detailed, coherent regulation concerning the district organization during the creation of Act 42 of 1870.

The Municipality Act realised the codification of public administration organization, but the districts were regulated just by two provisions in a few elements, thus the office of district administrator was determined in the most important questions. The central determination and codification of areas of districts, the salaries of district administrators and the competence of district servants was not happened, because the legislature remitted this competence to the municipalities. The government wanted to remain the rights of self-government of the counties in connection of organization forming. After the Compromise, the National Assembly did not pass similar detailed regulation concerning the district system, like it was in effect in the period of neoabsolutism, but the disintegrated rules of feudal period became more united in the bourgeois era.

2. thesis: The districts as local administrative units did not present unification in connection with population or determinant factors of territory, because the Ministry of Interior did not arrange for this cause against the counties.

The territories of the districts were formed not centrally, but by the general assemblies of the counties (vármegyei közgyűlés) with the accord of the Ministry of the Interior, in the Kingdom of Hungary. The provisions of the Municipality Act provided that the general assemblies must establish the districts considering the election districts of the country (országos választókerület). The election districts were organized by the general assemblies under Act V of 1848 (Voting Act), too. The archive materials, which I have examined, proved the fact that in this case, the majority of the counties acted contrary to the provisions of the Act. The municipalities refused to pay attention to the election districts. The Ministry of Interior did not urge the realization of this provision. The municipalities divided the territory typically on the basis of natural endowments and district courts. It happened due to the irregular district organization.

3. thesis: The councillors of Ministry of Interior focused their attention on the establishment of the unified organizational structure. They transformed the district system into one level organization successfully, schematized the staff of district administrator's office and preferred the individual responsibility.

The Ministry of Justice refused to divide the districts in additional subunits in the interests of unified district system with reference to the provisions of the Municipality Act. The previously often two-level area division became one level, since the circles (kerület) were eliminated from the public administration system, which administrative unit was typical in the feudal era.

We can observe the same aim to the unification in connection of formation of offices of district administrators, but the councillors required of the counties to unify in this issue on the occasion of confirmation more accurate. The majority of the municipalities employed the district administrator clerk (szolgabírói írnok), who was appointed by the district administrator, and assisted to the work of the district administrator pursuant to the Act XLII of 1870. However, a part of the municipality considered this solution unsatisfactory; therefore they established a new position, the district administrator assistant (szolgabírósegéd) with the consent of the Ministry of Interior. Such position was more accepted and favourable than the district administrator clerk. The counties disputed how the district administrator won his position. They wanted to achieve, that the municipal board would have the power to elect the district administrator assistant, but the Ministry of Interior dismissed this proposal, because, according to its opinion, the Lord Lieutenant had the power to appoint this official. The Ministry reduced the number of the elected officials in this way, because the general assembly elected the deputy-noble judges (alszolgabíró) in the feudal era.

4. thesis: The Ministry of Interior originated the unified legal terminology concerning the district organization.

The other aim of the central government was the creation of legal terminology, which was absent in some branches of law in Hungary.⁴⁹ The councillors of Ministry did not permit the denomination of „circle” and „part”, because this administrative units were denominated permanent as „district”. But the different denominations were corrected just as „not so important issue”. The unified terminology was also an aim of councillors of Ministry of

⁴⁹ MEZEY Barna: A bírói szervezet átalakítása és a büntetés-végrehajtási intézetek a 19. században. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó - Juhász Gyula Felsőoktatási Kiadó, 2011. 101-102.

Interior in connection of the offices of the district administrators, but they intervened more efficient in this issue on the occasion of confirmation. They adhered to the name of the leaders of the districts („szolgabíró”), and they did not permit the denomination of the head district administrator („főszolgabíró”). For this reason, this is an inaccurate solution, that the denomination of head district administrator was used unified to determine the head of district in the dualism on the basis of Act 21 of 1886.

5. thesis: The unification of salaries and working conditions of district administrators was not aim of Ministry, thus the councillors did not strive to form a class of civil servants in the counties like in the neoabsolutism.

The district administrator was elected by the municipal board and was independent of the central power. His mandate changed from three years to six years. The salaries of district administrators were left by the counties on the former level due to the straitened financial sources, thus it created a wage differential contrary to the judges, who were paid by the central government. The district administrator was a recognized office among the officials of the counties. Their salaries showed deviation between wide frames, and the public administration officials were not well-paid positions. But the salaries of judges were competitive with the similar positions in this period. The Ministry of Interior did not attempt to unify the daily allowances, the travelling fees or the duration of holiday of the officials, it corrected just sporadic the unreasonable financial demands.

6. thesis: The Ministry of Interior leant on not just feudal traditions, but the public administration model of neoabsolutism during the reorganization of district system.

Based on the works of counties we can state that the aim of the Ministry of Interior was the conservation of current status related to the regulation of the districts. The eligibility and the saving of fix mandate of the district administrators show the trust of feudal antecedents. The counties had to right to regulate the districts. The municipalities settled the boundaries and seats of the districts. The rights of the counties related to the local governments based on feudal underlining.

The Ministry of Interiors adopted the single level administration system and abolished the old districts, so it is similar regulation system what was in the neoabsolutism. The prefiguration of the district administration system emerged in the district of neoabsolutism because the sole head of the administration unit and the ancillary civil servant was the special

characteristic in the reform of 1850's. It was proofed by László Torkos acquired the experiences in the same time who had an important position related to the reform of the administration system.

The offices of district administrators were changed after the Austro-Hungarian Compromise. The Act 4 of 1869 separated the jurisdiction from the administration in generally. In spite of this the Ministry did not place changes and control the separation of powers, so the district administrations hold their jurisdiction in the countries. The district administrators were the office holders of the local middle administration system. This regulation based on the feudal system because the administration system of neoabsolutism regulated the scope of their duties.

7. thesis: The offices of district administrators were the decentralized organs, but the Act 42 of 1870 created means to strengthen centralized characteristics for the central government. The Ministry of Interior realized effective the most important aim of the public administration in this period, the uniformity in the main questions.

The Ministry of Interior abode the right for organization forming of the counties during the practice of the confirmation right. The Ministry practised this right soberly, because the councillors arranged for the unification of the organization of counties referred to the provisions of the act. They attended in most cases, that they did not prevent the municipalities in the practice of self government rights. If the standpoint of Ministry and the municipality were different, the solution of the counties most often can prevail. The councillors of Ministry of Interior called the counties' which exaggerated attention, that the state support was abolished, and the counties had to cover his public administration expenses from own taxes. I consider the hypothesis unfounded that the rights of self-government of the municipalities were just apparent, because the councillors confirmed the drafts of counties which were opposing with the standpoint of the Ministry, if the county adhered to its conception. The maintenance of competences of organization creation was strengthened the decentralised characteristic of the counties.

I wanted to present in my dissertation, how corrected a public administration unit with historical traditions and a typical official from the feudal era for the modern requirements. The development of the district administrators and the districts showed an example for the specific origin and organic development of Hungarian historical constitution.⁵⁰ The modern

⁵⁰ KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*[*The Schoolbook of the Hungarian Public Law*]. Budapest, Grill Kiadó, 1911. XXVIII.

executive organs in the level of district were created by the separation of jurisdictional competence, which followed the Hungarian historical traditions.

8. List of relevant publications

Erekly István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra [The Life and Labour of István Erekly, view of the Administrative Reforms in the Second Half of the 19th Century]

JOGTÖRTÉNETI SZEMLE (3) pp. 29-38. (2014)

The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War

JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW 8:(1) pp. 116-120. (2017)

Die rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke

In: Mária Homoki-Nagy, Norbert Varga (szerk.)

Codification Achievements and Failures in the 19th-20th Century: 7th Conference on Legal History in Szeged. 163 p.

Szeged: University of Szeged, 2018. pp. 117-124.

(ISBN:978-963-306-586-0)

A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során [The Determinant Factors of the Districts' Constitutionally Formation in the Course of the Executive of Act 42 of 1870]

In: P Szabó Béla, Zaccaria Márton Leó, Árva Zsuzsanna (szerk.)

Profectus in litteris IX.: Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián. 325 p.

Konferencia helye, ideje: Debrecen, Magyarország, 2017.06.02 Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; Lícium Art, 2018. pp. 233-240.

A szolgabírói hivatal az 1870: XLII. tc. alapján [Office of District Administrator on the basis of Act 42 of 1870]

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

A szolgabírák hatásköre az 1870:XLII. tc. rendelkezései alapján [The authority of district administrator on the basis of the Act XLII of 1870 in Hungary]

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

A szolgabírák jogállása az 1870. évi XLII. tc. időszakában [The Legal Status of District Administrator in the Period of Act 42 of 1870]

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS [megjelenés alatt]

One Empire and Two Ways of Public Administration: The Second Level Administrative Division in Austria-Hungary

JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW [megjelenés alatt]

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten [Die Trennung von Verwaltung und Rechtsprechung auf der bezirklichen Stufe]

FORUM: ACTA JURIDICA ET POLITICA [megjelenés alatt]

A szolgabírói hivatal: Híd a rendi világ és a polgári államszervezet között [Das Stuhlrichteramt: Brücke zwischen der ständischen Welt und der bürgerlichen Staatsorganisation]
„Jog határok nélkül” elnevezésű szegedi doktorandusz konferencia kötete [megjelenés alatt]